



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Ulisses Gomes Oliveira

**DIFUSÃO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS SOCIAIS: UMA ANÁLISE DOS  
DISCURSOS PRESIDENCIAIS NOS GOVERNOS LULA (2003-2010) E A DIFUSÃO  
DO FOME ZERO**

João Pessoa

2023

Ulisses Gomes Oliveira

**DIFUSÃO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS SOCIAIS: UMA ANÁLISE DOS  
DISCURSOS PRESIDENCIAIS NOS GOVERNOS LULA (2003-2010) E A DIFUSÃO  
DO FOME ZERO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado em formato de artigo científico como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba.

Orientador: Dr. Pascoal Teófilo Gonçalves

João Pessoa

2023

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

048d Oliveira, Ulisses Gomes.

Difusão internacional de políticas sociais: uma análise dos discursos presidenciais nos Governos Lula (2003-2010) e a difusão do Fome Zero / Ulisses Gomes Oliveira. - João Pessoa, 2023.

42 f. : il.

Orientação: Pascoal Gonçalves.

TCC (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. Difusão de políticas. 2. Políticas sociais. 3. Discursos presidenciais. 4. Embaixadores de políticas. 5. Combate à fome. I. Gonçalves, Pascoal. II. Título.

UFPB/CCSA

CDU 327

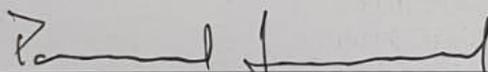
ULISSES GOMES OLIVEIRA

**DIFUSÃO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS SOCIAIS:  
UMA ANÁLISE DOS DISCURSOS PRESIDENCIAIS NOS GOVERNOS LULA  
(2003-2010) E A DIFUSÃO DO FOME ZERO**

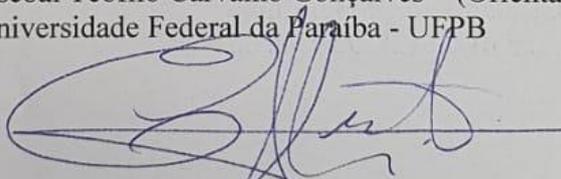
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais do Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel (a) em Relações Internacionais.

Aprovado(a) em, 25 de outubro de 2023

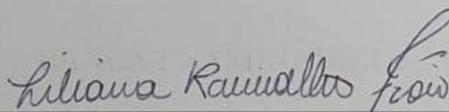
**BANCA EXAMINADORA**



Prof. Dr. Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves – (Orientador)  
Universidade Federal da Paraíba - UFPB



Profa. Dra. Eliane Superti  
Universidade Federal da Paraíba - UFPB



Profa. Dra. Liliana Ramalho Fróio  
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

*Amigo caro leitor,  
Preste atenção no que aqui vou escrever  
Não tive oportunidade de estudar quando criança  
Começava a crescer  
Sem saber que um dia iria  
Sentir sede de saber*

*Comecei a trabalhar  
Com cinco anos de idade  
Pra ajudar meus pais viver  
Por isso não estudei  
Tenho sede de saber*

*Não tive adolescência nem juventude  
Passei o tempo sem ver  
Por isso, sinto a sede do saber*

*Me tornei jovem adulto  
Trabalhando pra vencer  
Enfrentei muitas batalhas  
Sem saber ler nem escrever  
Por isso aumenta a sede do saber*

*Muitas vezes fui convidado  
Cargo grande exercer  
Mas por eu não ser letrado  
Perdi oportunidades sem querer  
E por isso, sinto sede de saber*

*Agora na terceira idade resolvi estudar  
Procurei a escola para tentar aprender  
Pois assim é que se mata esta sede do saber*

*Minha terra tem canário, ribançam e patativa  
Por isso meu nome é: José Gomes da Silva.*

- José Gomes da Silva, homem da terra, pai e avô.

Começar com o poema do meu avô tem um significado para além de simbólico para mim. Conforme lia e escrevia tantas coisas sobre as questões agrárias e alimentares brasileiras, o nome de meu avô sempre me vinha à mente, pois ele dedicou a vida ao cultivo e a luta pela terra. Em seus anos finais, sua “ranzinice” vinha por conta do peso da idade e de uma vida de trabalho campesino tê-lo tirado do afazer que mais gostava: cultivar a terra e

colocar alimentos na mesa de sua família e das pessoas. Por conta disso, fica aqui a dedicatória a meu avô, de quem herdei minha sede de saber e que, infelizmente, não poderá ver com orgulho mais uma pessoa graduada na família, pois veio a falecer e alcançar seu merecido descanso por conta das complicações da Covid-19, assim como minha tia Alineide e meu tio Salvador, além do meu tio Odalio que nos deixou assim que estava vindo para João Pessoa, a essas pessoas também deixo a minha dedicatória.

Sempre fui uma pessoa “agradecida” e por isso, conforme ia escrevendo, ficava imaginando quantas pessoas e situações gostaria de agradecer, mas tentarei ser sucinto e não agradecer até as paredes do hospital onde nasci - também para não levar uma bronca aparecida de Lara e Cecília que se indignaram por Romberg ter agradecido até o mar.

Primeiramente, agradeço a Ozerina, minha mãe acadêmica que é a mulher que mais admiro e me espelho e de quem herdei esse gosto por estudar e pesquisar e ao Aldi meu herói de luta de quem puxei muitas das coisas que acredito hoje e que nortearam minha atuação no curso, meu principal agradecimento vai esse dois, meus pais que nunca me questionaram por ter feito a escolha cara(\$) de vir estudar a mais de 3.000 Km de casa e mesmo em meio a tantas dificuldades nunca deixaram de me apoiar incondicionalmente.

Agradeço a Oia e a família como um todo, incluindo Oziris, por todo apoio direto e indireto direcionado a mim a vida toda. Aos meus amigos de infância e escola como Adri, Rafa, Enzo, Pedro's, Aline, Nana, Mari, Malu, Pona entre muitos outros que mesmo distantes sempre me deram o prazer de lembrar dos bons momentos compartilhados, deixando todas as dores de estar longe mais leves.

A Lara, Cecília e Romberg, que no “Pensando aqui” constantemente ficamos nos apoiando e sem isso, não teria conseguido escrever uma só palavra do que está escrito aqui neste artigo. Sou muito grato também a todos os meus colegas de curso como Maria Vitória, Adonias, Jordana, Perlyson, Rapha, Nath, Cath, Carlos, Isa Kettuly, Rodrigo e Deusdédite, entre muitos outros que desenvolvi admiração extrema e com quem tive o prazer de compartilhar experiências coletivas seja nas aulas, na gestão do Carica, no coletivo Guetorama, no Idef, no Interna-só-na-mente nas monitorias, na Líderi ou numa mesa de bar. Tem muitos nomes aqui que mereciam ser citados mas sei que se sentiram abarcados

Agradeço em especial a todos os professores do DRI por todo conhecimento compartilhado mas principalmente a Mariana Baccarini, Eliane Superti, Liliana Fróio, Mojana Vargas e Lucas Milanez com quem tive a oportunidade única de trabalhar mais de perto e

desenvolver a admiração por professores e professoras que um dia espero alcançar um pouco da competência profissional. Particularmente, tenho muito a agradecer ao professor Pascoal Gonçalves, meu orientador que em muitas vezes confiou que esse trabalho sairia mais do que eu e me ofereceu a oportunidade de aprender e desenvolver conhecimentos e habilidades que me marcaram e serão fundamentais para minha carreira de internacionalista.

Ao final da minha jornada na graduação, quando menos gostaria e imaginava, fui surpreendido por uma baiana que me apoiou de forma indescritível nessa reta final, então fica aqui meu agradecimento a Mavi, mulher com quem quero compartilhar o resto de minha vida e por quem dia a dia desenvolvo mais admiração.

Nos momentos finais de todo o esforço destinado ao curso, ficou ainda mais claro para mim que só estou onde estou pois sempre estive rodeado de pessoas incríveis e digo sem pesar que devo muito a todas elas, sem isso, não teria forças suficientes para ser quem eu sou hoje e o internacionalista que serei no futuro.

Todos esses nomes e ocasiões da minha vida me fortalecem e mesmo indiretamente me fazem lembrar - pois constantemente esqueço no caos da minha cabeça confusa - de sempre ser alguém inquieto e com sede de saber, que busca avançar para onde sei que devo ir e não ficar restrito ao lugar que outros acreditam que devo me limitar. Essas pessoas me fazem lembrar da frase que marcou minha infância e que levo como lema de vida e por isso, finalizo esses agradecimentos com ela pois afinal,

*Vim da selva sou leão,  
Sou demais pro seu quintal.  
- Racionais Mc's*

## **RESUMO**

Este trabalho analisa a difusão internacional de políticas sociais do Brasil, com foco no programa Fome Zero durante os governos Lula (2003-2010). Para isso, foi retomada a trajetória das políticas alimentares desde meados do século XX e os principais pressupostos do campo de estudos sobre a internacionalização de políticas públicas, com olhar especial aos “embaixadores de políticas”. Utilizando a metodologia de análise de conteúdo, o estudo examina os discursos presidenciais e a atuação do governo brasileiro em coalizões internacionais de combate à Fome. Os resultados indicam que a difusão de instrumentos do Fome Zero foi influenciada por fatores internacionais, como a agenda global de desenvolvimento e a pressão de organizações internacionais. Além disso, o governo brasileiro, na figura do Presidente Lula (2003-2010), atuou de forma estratégica para moldar a agenda internacional de combate à Fome, por meio de articulações internacionais e da promoção de políticas sociais. A análise dos discursos presidenciais foram fundamentais para incrementar o debate que caracteriza Lula como um embaixador de políticas, destacando que o então presidente sempre enfatizava em seus discursos a importância da erradicação da Fome e da pobreza como objetivos centrais de seu governo, o que deveria ser emulado por outros países em desenvolvimento.

**PALAVRAS-CHAVE:** Difusão de Políticas, Políticas Sociais, Discursos Presidenciais, Embaixadores de Políticas, Combate à Fome.

## **ABSTRACT**

This paper examines the international diffusion of social policies from Brazil, focusing on the Zero Hunger program during the Lula administrations (2003-2010). To do so, it traces the history of food policies since the mid-20th century and the main assumptions of the field of study on the internationalization of public policies, with a particular focus on "policy ambassadors." Using content analysis methodology, the study scrutinizes presidential speeches and the Brazilian government's involvement in international coalitions against hunger. The results indicate that the diffusion of Zero Hunger instruments was influenced by international factors, such as the global development agenda and pressure from international organizations. Additionally, the Brazilian government, under President Lula (2003-2010), strategically acted to shape the international hunger-fighting agenda through international alliances and the promotion of social policies. The analysis of presidential speeches was pivotal in enhancing the debate characterizing Lula as a policy ambassador, highlighting that the then-president consistently emphasized in his speeches the importance of eradicating hunger and poverty as central goals of his administration, which should be emulated by other developing countries.

**PALAVRAS-CHAVE:** Policy Diffusion, Social Policies, Presidential Speeches, Policy Ambassadors, Fight against Hunger.

## **SUMÁRIO**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>10</b> |
| <b>2. OS PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO BRASIL: ENTRE AVANÇOS, DESCONTINUIDADES E RETROCESSOS.....</b>    | <b>12</b> |
| <b>3. O CAMPO DE DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PAPEL DOS “POLICY AMBASSADORS” NA INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS.....</b> | <b>19</b> |
| <b>4. O COMBATE À FOME NOS DISCURSOS DE LULA.....</b>  | <b>24</b> |
| 4.1 . Lula e a difusão internacional do Programa Fome Zero.....  | 28        |
| <b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>  | <b>31</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>32</b> |
| <b>APÊNDICE.....</b>   | <b>38</b> |

## 1. INTRODUÇÃO

Embora a humanidade e os governos tenham se preocupado de forma constante na história com a disponibilidade de alimentos para a população de seus países, a publicação de “Geografia da Fome” ao fim da década de 1940 coincide com um período no qual o fim da Segunda Guerra Mundial representou um marco na busca por mecanismos para garantir o bem estar da humanidade (Takagi, 2006). Nesse contexto, um dos marcos institucionais que ilustram essa mudança de atitude universal frente ao problema da Fome é a realização da Conferência de Alimentação de *Hot Springs* de 1943 que deu origem a Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas - FAO - em 1945 (De Castro, 1984).

Nesse período, a criação da FAO contou com uma ativa participação do Brasil (Silva, 2014), que sempre obteve lugar de destaque na articulação internacional para o planejamento e elaboração de estratégias e políticas de combate à Fome em virtude de seu vasto território, com diferentes climas tropicais e organizações econômicas, daram ao país uma posição “privilegiada” para funcionar como um verdadeiro laboratório de pesquisas sobre o problema (De Castro, 1984). Além disso, nas discussões sobre formulação de políticas de combate à Fome, o Brasil historicamente não apenas teve o que aprender com experiências de outros países, mas também, possui muito a oferecer, como vem demonstrando o interesse internacional nas ações brasileiras adotadas, principalmente a partir dos anos 2000 (Peliano, 2010).

Nesse contexto, durante as duas últimas décadas, a difusão e a especialização de políticas sociais na América Latina estiveram voltadas ao combate à Fome e à pobreza e isso se observa, em certa medida, em virtude de alguns governos do Sul global terem investido na difusão de políticas públicas como uma estratégia de inserção regional (Stone, Porto de Oliveira; Pal, 2020). A exemplo disso, a ‘exportação’ de políticas sociais como os programas de transferência de renda implementados no Brasil, no Chile e no México (Stone, Porto de Oliveira, Pal, 2020) e a adoção de políticas brasileiras efetivas no combate a Fome por parte do governo de Moçambique como o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa de Alimentação Escolar (PNAE) (Bursztyn *et al* 2019) podem ser inseridas nesse contexto.

Dessa forma, a centralidade que os governos brasileiros - principalmente os dois primeiros mandatos de Lula - possuíram em meio a esse processo de difusão de políticas sociais, fizeram o país ser reconhecido globalmente, colocando o Brasil como um ator de

destaque para o diálogo político sobre cooperação em segurança alimentar e proteção social (Bursztyn *et al* 2019). Nesse sentido, programas como o Bolsa Família e o Fome Zero foram - e ainda são - divulgados por organismos internacionais como “políticas modelo” a serem adotadas pelos países em desenvolvimento (Faria, 2012).

Contudo, a despeito de serem abundantes os exemplos de transferência de políticas no plano doméstico e internacional e apesar do Brasil ter se portado, no plano internacional, não só como “importador” de políticas mas principalmente como “exportador”, ainda há na ciência política brasileira uma escassez de interesse na difusão de PPs (Faria, 2012). Além disso, ao se observar o campo das Relações Internacionais (RI), a produção acadêmica brasileira sobre difusão é ainda pouco coesa e insipiente, sendo mais explorada a partir de 2016. (Faria; Porto de Oliveira, 2017).

Nesse ínterim, dentro da literatura sobre a internacionalização de PPs, ainda mais recente é a discussão sobre o papel dos indivíduos no processo de difusão de políticas. Embora Kingdom (2014), Dolowitz e Marsh (1996) já tenham abordado sobre “empreendedores políticos” que buscam investir seus recursos em prol de políticas futuras favoráveis a eles, a discussão sobre o papel dos “embaixadores de políticas públicas” a nível internacional é ainda mais recente e necessita ser explorada a fim de suprir uma análise mais precisa da agência que esses atores possuem, principalmente nas transferências de PPs no contexto Sul-Sul e Sul-Norte (Stone, Porto de Oliveira; Pal, 2020).

Ademais, nos estudos sobre a transferência de PP's, algumas dimensões de estudos têm sido negligenciadas e pouco exploradas na academia (Porto de Oliveira, 2022). Uma dessas dimensões é a que consideram as exportações de políticas de países do Sul global e a segunda, é a que leva em consideração os indivíduos envolvidos na transferência de PP's, a partir do pressuposto que esses agentes são considerados nos diferentes papéis que desempenham durante a transferência e a partir dos laços que estabelecem com organizações nacionais e internacionais (Porto de Oliveira, 2022).

Considerando isso, o seguinte artigo busca investigar “Como Lula buscou pautar a agenda social internacional com o combate à Fome?” a partir do alcance de três objetivos específicos: 1. Compreender o problema da Fome no Brasil e as políticas públicas que buscaram enfrentar essa questão; 2. Conhecer a literatura sobre o papel dos indivíduos no processo de difusão de políticas públicas; 3. Analisar os discursos oficiais da presidência da República e a difusão internacional de políticas sociais de combate à Fome.

Na sua exposição, o seguinte artigo possui ao todo cinco sessões explicativas, contando com esta. No segundo tópico de discussão, será abordada a trajetória das políticas de

combate à Fome implementadas no Brasil desde meados do século XX até o início dos anos 2000. Em seguida, será feita uma discussão teórica sobre os estudos que tratam do fenômeno da internacionalização de PP's, elucidando desde seus arcabouços conceituais mais amplos até um debate mais recente que trata sobre os “embaixadores de políticas”. No quarto tópico de discussão do texto, serão apresentados e discutidos os principais resultados obtidos por meio da aplicação de uma análise de conteúdo (Bardin, 2009) aos discursos presidenciais proferidos entre 2003 e 2010. Por fim, a quinta e última seção trará algumas considerações finais.

Os discursos que serão analisados no decorrer deste trabalho foram organizados e sistematizados na base de dados criada por Pascoal Gonçalves e Romberg de Sá Gondim. Tal base abarca mais de 6000 discursos, proferidos entre 01/01/1985 até 31/12/2022, recolhidos de maneira automatizada por meio de uma rotina de programação em linguagem *Python*, desenvolvida no âmbito do PIBIC 2021/22. Essa base foi utilizada para a aplicação da metodologia de análise de conteúdo aos discursos do presidente Lula.

A análise de conteúdo pode ser entendida como uma técnica sistemática de agregação de unidades de contexto a partir da codificação e categorização (Bardin, 2009). Essa metodologia permite a mensuração da frequência do número de ocorrências como forma de investigar semelhanças e diferenças nos conteúdos analisados (Bardin, 2009). Para isso, a metodologia foi implementada com o auxílio da ferramenta de análise qualitativa *Atlas.ti*, que possibilita a codificação e categorização do conteúdo de forma automatizada.

## **2. OS PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO BRASIL: ENTRE AVANÇOS, DESCONTINUIDADES E RETROCESSOS**

Josué de Castro, em “Geografia da Fome” (1984), traz uma compreensão de Fome que vai muito além da inanição presente em áreas de extrema pobreza. Para o autor, a Fome é um processo muito mais grave e frequente, que assume o caráter de “Fome oculta”. “na qual pela falta permanente de determinados alimentos nutritivos, em seus regimes habituais, grupos inteiros de populações se deixam morrer lentamente de fome, apesar de comerem todos os dias” (De Castro, 1984, p.26).

Nesse sentido, Ribeiro Júnior (2021) destaca que as contribuições de Josué de Castro sobre o tema são relevantes por compreender a Fome como um processo advindo de um regime alimentar insuficiente - em calorias ou energia - e deficitário - em micro e/ou macronutrientes - mas também por considerar temporalidades distintas como a Fome

endêmica - observada de maneira permanente - e a Fome epidêmica - transitória, observada nas crises de fome -. A partir disso, Josué de Castro passa a considerar a **Fome como um problema biológico, econômico e social**, geograficamente universal, atrelado não só às questões quantitativas mas também qualitativas e nutricionais dos alimentos (De Castro, 1984).

Diante disso, apesar do problema da Fome ser uma preocupação existente desde o período colonial brasileiro e já em 1918 terem sido criadas ações governamentais contra esse problema como o Comissariado de Alimentação Pública (Takagi, 2006), podemos considerar que a formulação de políticas públicas voltadas à população famélica ganham força a partir da década de 1930 e 1940. (Silva, 2014; Peliano, 2010; Takagi, 2006; Arruda, Arruda, 2007).

Considerando isso, as primeiras políticas públicas de maior expressão a assimilarem a temática da assistência alimentar para populações mais pobres surgiram ao fim dos anos 1930<sup>1</sup> como parte da estratégia de poder do Estado Novo de Getúlio Vargas (Silva, 2014). Nesse período, foram adotadas algumas políticas de assistência alimentar relevantes, como a criação da Comissão do Abastecimento, em 1939, voltada a regulação da produção e comércio de alimentos (Takagi, 2006), e o Serviço Central de Alimentos (SCA) criado no mesmo ano (Silva, 2014).

O SCA foi logo substituído pelo Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) em 1940 (Peliano, 2010), programa que objetivava propiciar uma alimentação adequada aos trabalhadores, obrigando empresas a instalar refeitórios em suas acomodações e promovendo atividades de educação alimentar para trabalhadores e seus familiares (Arruda, Arruda, 2007; Nascimento, 2012). Ademais, o SAPS desenvolveu intervenções que foram aprimoradas posteriormente e se mantém até os dias atuais, como a criação de restaurantes populares e o oferecimento de refeições para os filhos de trabalhadores, origem do que posteriormente seria o PNAE (Peliano, 2010).

Por outro lado, um dos avanços mais relevantes da Era Vargas foi o lançamento, em 1938, do Decreto-Lei nº 2.162 de 1940, que instituiu um salário mínimo para trabalhadores urbanos, promovendo assim um passo importante para que os assalariados adultos possuíssem uma satisfação mínima de suas necessidades alimentares (Silva, 2014; Nascimento, 2012). Posteriormente, em 1945, foi instituída a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), órgão

---

<sup>1</sup> É válido ressaltar que no período em questão, já haviam algumas ações e políticas governamentais voltadas ao problema da Fome dentro das esferas subnacionais brasileiras, como os inquéritos desenvolvidos por Josué de Castro junto ao Departamento de Saúde Pública de Pernambuco em 1933 e 1935 (Arruda, Arruda, 2007). Contudo, devido ao presente trabalho direcionar seu foco na implementação de políticas públicas no âmbito federal, desconsideramos as intervenções públicas nos níveis municipais e estaduais.

responsável pela criação do primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, lançado em 1952 (Silva, 2014).

Além disso, durante a década de 50, foi lançada a Campanha Nacional da Merenda Escolar com o objetivo de proporcionar suplementação e educação alimentar aos alunos do primeiro grau (Nascimento, 2012), por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE,) em 1954 (Arruda, Arruda, 2007). Durante a década de 1960, o surgimento de uma série de organismos federais propiciaram a operacionalização de políticas de armazenagem, abastecimento e produção de alimentos, a partir de ações como a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem), a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal) - que substituiu a SAPS, constantemente esvaziada após o fim do primeiro governo de Vargas (Peliano, 2007) e a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB) (Silva, 2014).

Com o advento do Golpe Civil-Militar de 1964, o que se observou foi uma centralização autoritária do processo de implementação e gestão das políticas públicas, característica essa sentida nos setores de suplementação e assistência alimentar (Takagi, 2006). Nesse período, o surgimento do Instituto Nacional de Alimentação (Inam) em 1972, que substituiu a CNA, surgiu com o objetivo de auxiliar o governo central na formulação de uma política alimentar, o que resultou no Primeiro Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), com 12 subprogramas que se desenvolveram de forma turbulenta e foram gradualmente sendo interrompidos (Arruda, Arruda, 2007)

Desse modo, o que se observa entre as décadas de 1940 a 1970 é uma tendência de centralização temática dos planos de combate a Fome, primeiramente voltado a educação alimentar a partir da concepção de que a desnutrição diminuiria com a disseminação de conhecimento e uma segunda voltada ao enriquecimento de produtos alimentícios de alto valor nutricional, considerando que a base na suposição de que a dieta populacional estava deficitária e por isso, necessita de um reforço proteico (Peliano. 2010).

Durante os anos 80, problemas intrínsecos ao regime militar continuaram a influenciar negativamente os programas alimentares vigentes, principalmente em virtude da excessiva centralização dos programas federais - resultando em um baixo controle das comunidades assistenciadas pelos programas - e da superposição de ações e baixa coordenação dos órgãos responsáveis (Takagi, 2006). Contudo, o lançamento do II PRONAN ainda em 1976 pelo Inam pode ser considerado um marco na política de alimentação e produção do país (Peliano, 2010), em virtude de ser a primeira política a enfatizar a importância de se utilizar alimentos básicos nos programas ao invés de industrializados (Silva, 2014).

O caráter inovador do II PRONAN, de acordo com Arruda e Arruda (2007), se evidencia já em alguns dos pressupostos assumidos na formulação do programa, como a consideração da renda para definição do público-alvo com base em sua vulnerabilidade social, o diagnóstico de que a dieta do brasileiro girava em torno de um grupo reduzido de alimentos e por isso deve-se optar por alimentos básicos e estimular a produção de pequenos e médios produtores.

Das diretrizes assumidas pelo II PRONAN, destacam-se o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), que ofereceu incentivos fiscais a empresas que realizavam programas de alimentação para seus trabalhadores (Silva, 2014), o Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB) voltado às periferias urbanas e realizado de forma intrínseca com o Projeto de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda (Procab) que visava apoiar a produção da agricultura familiar (Peliano, 2010). Por outro lado, a partir da segunda metade da década de 1980, o período da redemocratização foi marcado pela volta de políticas emergenciais de combate à Fome devido a alta dos preços gerada pelo processo inflacionário da década de 1980 (Takagi, 2006).

Nessa conjuntura, em 1985 foi lançado o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC) pelo governo Sarney, que distribuía tíquetes para a aquisição de leite no comércio local (Peliano, 2010), política marcada pela má gestão e pouca abrangência, sendo desativado em 1992 (Belik, Graziano da Silva, Takagi, 2001; Takagi, 2006). Além disso, o período da redemocratização possibilitou a abertura de espaços de participação e debates sobre a Fome, o que fica evidente em ações como o Debate Nacional de Abastecimento Popular, conhecido como “Dia D do Abastecimento” organizado pelo Ministério da Agricultura ainda em 1985 (Peliano, 2010; Silva, 2014).

Com isso, ao final da década de 1980, o que se observou foi uma multiplicidade de programas de alimentação recheados de paralelismos e superposições que geraram uma baixa efetividade, mesmo de programas promissores como o II Pronan (Takagi, 2006; Peliano, 2010). Em seguida, a partir dos anos 90, se observa um grande aumento da participação de organizações populares na formulação de políticas de combate à Fome - principalmente após a descentralização política propiciada pela constituição de 1988 (Zimmerman, 2011).

Nesse sentido, em 1992, sob a pauta neo-liberal presente a partir do governo de Collor (1990-1992) (Nascimento, 2012), foi criada a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) para assimilar as atividades de três empresas públicas: a Cobal, a Companhia de Financiamento da Produção (CFP) e a Cibrazem (Silva, 2014). Além disso, o PNAE que deveria atender no mínimo 200 dias letivos passou a atender apenas 32 dias, fora a nomeação

de um representante da Associação Brasileira de Indústria e Nutrição (Abin) para a presidência do Inam, que priorizava interesses dos produtores de alimentos industrializados nos programas de distribuição de alimento, em detrimento de alimentos básicos (Takagi, 2006; Silva, 2014).

Paralelamente, a partir de 1985 e ao longo de toda a década de 1990, organizações do movimento popular nacional e mundial consolidaram nas discussões sobre o combate à Fome o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (Zimmerman, 2011; Silva, 2014). De acordo com Nascimento (2007), o campo da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) foi moldado a partir de um objetivo de ações e políticas públicas relacionadas à alimentação, independentemente de serem de origem governamental ou civil.

Além disso, esse conceito se constrói a partir de uma série de lutas e conquistas sociais ocorridas durante o período em questão, a exemplo da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição do Brasil, liderada pelo sociólogo de Herbert de Souza em 1986 e a Cúpula Mundial da Alimentação (CMA) organizada pela FAO em 1996 (Peliano, 2010; Silva, 2014). Por conta dessas questões, compreender o papel da sociedade civil nesses processos é um elemento indispensável para o entendimento da assimilação do conceito de SAN na implementação de políticas públicas relacionadas ao combate à Fome no Brasil (Nascimento 2007).

Considerando isso, ao final de 1992, Itamar Franco assumiu a presidência e promoveu alguns avanços nas políticas de alimentação e nutrição (Peliano, 2010). Nesse período, Nascimento (2012), Arruda e Arruda (2007), Zimmerman (2011), Takagi (2007), Hirai e Dos Anjos (2007), Peliano (2010) e Silva (2014) destacam como o “Movimento Ação da Cidadania contra a Fome a Miséria e pela Vida” - liderado por Herbert de Souza - e o “Governo Paralelo” - criado por Lula em 1991 tiveram uma atuação fundamental nas discussões sobre SAN no Brasil que levaram a formulação do Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM), lançado em 1993.

Nesse mesmo ano, foi instituído o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) (Hirai, Dos Anjos, 2007), órgão consultivo com o intuito de articular as instâncias governamentais e da sociedade civil na revisão dos programas de assistência alimentar existentes (Nascimento, 2007). Contudo, logo nos primeiros dias dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) - 1995 a 2002 -, o Consea foi extinto e substituído pelo Programa Comunidade Solidária (PCS) que tinha o objetivo de ser a principal estratégia de combate à Fome de seu governo (Silva, 2014).

Ademais, em 1997 o Inan foi desmantelado, ilustrando a tendência de esvaziamento dos programas de combate à Fome em detrimento de políticas públicas de baixo alcance e resultados limitados, observada na gestão de FHC (Hirai, Dos Anjos, 2007). Por outro lado, a maior novidade do período foi o lançamento de programas de renda mínima, como o Bolsa-Alimentação (Takagi, 2007). Contudo, Peliano (2010) ressalta que o maior programa de combate a Fome dessa conjuntura foi o plano de estabilização da moeda com o “Plano Real”, reforçando que ganhos em termos de melhoria da renda e da alimentação da população mais pobre precisam, necessariamente, passar pelas políticas da área econômica, como definem especialistas como Barros, Henriques e Mendonça (2000).

No início do século XXI, o Programa Fome Zero (PFZ) foi constituído no âmbito do Instituto Cidadania (2001) e orientado sob o prisma conceitual de SAN, sendo implementado em 2003 como a principal prioridade social dos governos Lula - 2003 a 2010 -(Monteiro, 2010). A implementação do PFZ marcou um período em que as ações relacionadas a SAN foram colocadas no centro da política de desenvolvimento do país, com o objetivo de garantir qualidade, quantidade e regularidade no acesso à alimentação para toda a população brasileira (Arruda, Arruda, 2007),

Nesse contexto, o PFZ pode ser definido como um verdadeiro “guarda chuva de políticas públicas”, contemplando cerca de 25 políticas e 60 programas multissetoriais de dimensões estruturais, específicas e locais, coordenadas e supervisionadas, inicialmente, pelo Ministério Extraordinário de Combate à Fome e Insegurança Alimentar - MESA, que foi liderado pelo ministro José Graziano da Silva (Porto de Oliveira, 2020) -, criado no primeiro mês de governo para controlar e avaliar a implementação das políticas sociais e aprovar os orçamentos gerais do Serviço Social do Comércio, do Transporte e da Indústria por meio de um grupo de trabalho interministerial (Arruda, Arruda, 2007; Hirai, Dos Anjos, 2007; Peliano, 2010).

Nesse sentido, no campo das políticas públicas alimentares e nutricionais, foram criadas, fortalecidas e retomadas diversas iniciativas historicamente tidas como fundamentais para uma política efetiva de combate à Fome, a exemplo da reestruturação do Consea, a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o robustecimento do PNAE além do resgate de uma série de políticas voltadas a subsidiar a produção de alimentos básicos e proporcionar o fortalecimento da agricultura familiar (Peliano 2010; Leite, Leite, 2022).

Além disso, de todas as iniciativas constituídas no âmbito do PFZ, a política pública que mais se destacou foi o Bolsa Família, que unificou e ampliou os programas de transferência de renda já existentes (Peliano, 2010). É claro que o Bolsa Família isoladamente

não conseguiria sustentar toda uma política de SAN e garantir que a população famélica coopte integralmente todos seus direitos sociais mais básicos (Peliano, 2010). Porém, o programa foi de encontro a principal característica da pobreza no Brasil ao fim do século XX, que era a desigualdade renda, como apontam Barros, Henriques e Mendonça (2000) em seu diagnóstico que evidencia como o fator estruturante da pobreza no Brasil não era o de ser um país pobre e sim um país com muitos pobres.

Dessa forma, considerando as demais políticas que compõem o programa, Arruda e Arruda (2007) defendem que a implementação do PFZ pode ser distinguida em três dimensões fundamentais: a) a teórico conceitual, reconhecendo que a formulação de uma política de SAN constituiria o marco de referência do programa, configurando assim uma abordagem holística; b) a político-operativa, consubstanciada na decisão de implementá-lo e gradativamente promover ajustes na sua execução; e c) a consultiva, com a recriação do Consea, como instância de acompanhamento e catalisadora da articulação multissetorial do PFZ.

Concomitantemente, o conceito de SAN foi oficialmente assimilado pelo Estado Brasileiro em 2004 por meio do Consea (Silva, 2014) e atualizado em 2006 com a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei N° 11.346) que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), considerando que:

Segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (Brasil, 2006).

Portanto, considerando o que assume a FAO, a qual alega que o oposto da Fome é a condição de Segurança Alimentar (Lima, 2014), de forma similar, este artigo busca instrumentalizar de forma conjunta a concepção de Fome enquanto processo social, biológico e econômico de Josué de Castro ao conceito de SAN supracitado, a partir de um entendimento de que o primeiro se dá pela ausência ou descontinuidade de políticas públicas de promoção de SAN, ou seja, a Fome é o oposto da condição de SAN.

A partir dos anos 2000, a estratégia de execução do PFZ trouxe uma evolução dos indicadores de SAN no Brasil que foram constatados no âmbito da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) que, por meio da aplicação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia) - construída para contribuir com a implementação do PFZ

(Ribeiro Júnior, 2021) -, diagnosticou melhoras significativas em 2003 e 2009 (Silva, 2014). Esses indicadores positivos do PFZ ganharam tamanha dimensão internacional que algumas das políticas públicas foram mundialmente transferidas para países da África e da América Latina com o apoio de organizações internacionais (Burstyn *et al*, 2019; Leite, Leite, 2022).

Com isso esse resgate histórico das políticas alimentares e nutricionais brasileiras se faz relevante para compreendermos que a notoriedade internacional adquirida pelo PFZ não se deve a um conjunto de iniciativas exitosas construídas “do nada” pelo governo Lula, embora este tenha seus méritos por centralizar a SAN no projeto de desenvolvimento do país (Silva, 2012). Todos os resultados positivos alcançados pelo PFZ, que o levaram a ser considerada uma *best practice* e levaram suas políticas a serem transferidas para outros países do mundo (Faria, 2012), foram possibilitados também pela aprendizagem obtida por meio do acúmulo de experiências anteriores no campo das políticas públicas de combate à Fome (Silva, 2012).

### **3. O CAMPO DE DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PAPEL DOS “POLICY AMBASSADORS” NA INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS**

A difusão de políticas pode ser considerada um fenômeno antigo - há indícios desse processo desde o período helenístico - e complexo, intensificado em virtude da interdependência e da globalização, que abarca não só processos internacionais mas também subnacionais e interestatais (Faria, 2018; Gilardi, 2012). Embora o campo sofra de uma fragmentação terminológica, quando se trata de difusão, boa parte da literatura aborda a definição de Simmons, Dobbin e Garret (Faria, Porto de Oliveira, 2017; Porto de Oliveira, 2016; Gilardi, 2012, 2016; Gilardi, Wasserfalen, 2017), segundo a qual difusão ocorre quando decisões de política de um governo em uma jurisdição são sistematicamente condicionadas por escolhas políticas anteriores em outras jurisdições (Simmons *et al*; 2006; p. 787).

Contudo, há ainda outras definições que complementam a supracitada, como o conceito proposto por Strang (1991) ao determinar que a difusão se dá em qualquer processo que a adoção anterior de uma prática em uma população altera a probabilidade de adoção para o restante não-adoptante. De acordo com Gilardi (2014), a difusão de normas, ideias e políticas acontece como resultado da interdependência entre países, o que significa que há o reconhecimento de dinâmicas de poder relacionadas a essa difusão (Gilardi, 2010; Faria, 2018) e que existem mecanismos para essa difusão, como coerção, emulação, aprendizado e competição (Shipan; Volden, 2008).

A partir disso, devido à base proporcionada pela interdependência, a difusão de políticas públicas pode ser entendida como um processo de formulação de políticas correlatas (Gilardi; Wasserfalen, 2017). Nesse contexto, em um mundo de crescente interdependência, a difusão tornou-se um elemento definidor tanto da política internacional como da doméstica (Gilardi, 2012; Gilardi, Wasserfalen, 2017). Além dos elementos políticos, Faria (2018) destaca a importância de uma compreensão mais ampla das políticas públicas globais, incluindo a diversificação dos atores considerados e o diálogo com outros campos (Faria, 2018).

Ademais, autores como Faria e Porto de Oliveira (2017) reforçam a existência de uma distinção terminológica entre os conceitos de difusão e transferência de políticas públicas. Dolowitz e Marsh (2000) consideram transferência como o processo pelo qual o conhecimento sobre políticas, instituições, ideias e arranjos administrativos em uma unidade política é usado no desenvolvimento de políticas, instituições, ideias e arranjos administrativos em outra unidade política. Por outro lado, a difusão é vista como um processo macro, voltado para um processo técnico - o que tem sido criticado na literatura mais recente em prol da incorporação do elemento político (Gilardi, Wasserfallen, 2019) - e que incorpora múltiplas transferências (Porto de Oliveira, 2020; Faria, 2022).

Conseqüentemente, apesar da fragmentação metodológica no campo dos estudos de transferência (Gilardi, Wasserfallen, 2017), uma metodologia qualitativa, baseada em estudos de caso e análises comparativas, é atribuída a estes, enquanto uma metodologia quantitativa é observada nos estudos de difusão (Faria, 2022). Desse modo, para o desenvolvimento deste artigo, o conceito de difusão (Simmons *et al* 2006; p. 787) se mostrou muito mais pertinente, visto que boa parte da literatura do campo que se debruça sobre o fenômeno da internacionalização das políticas do PFZ faz uso dessa conceituação (Milhorange, 2020; Sabourin, 2017; Porto de Oliveira, 2022) em virtude das múltiplas transferências de políticas de combate a Fome do Brasil para alguns países da Ásia mas principalmente, da América Latina e da África (Delgado Campos, Culebro Moreno, 2019; Milhorange, 2013; Sabourin, 2017).

Ao se olhar para o campo das Relações Internacionais, é bem conhecida a influência dos regimes internacionais na propagação de normas e ideias, frequentemente marcada pela influência de potências dominantes no cenário internacional (Krasner, 2012). Nesse sentido, no Brasil e na América Latina, a “importação” de políticas se vinculou também a dominância americana, se relacionando com movimentos globais como a difusão de ideias, como o neoliberalismo a partir da década de 1970, manifesto na região na forma do Consenso de

Washington (Porto de Oliveira *et al*, 2020). Reforçando que considerar a difusão de políticas como mera exportação de modelos é um erro, já que trocas, reinvenções de objetos políticos e fatores culturais são comuns na difusão de políticas (Porto de Oliveira *et al*, 2020), mesmo diante de assimetrias de poder.

Mais recentemente, autores como Porto de Oliveira (2020), Milhorange (2013; 2020) e Faria (2018) destacam o papel das Organizações Internacionais (OI's) enquanto facilitadoras do processo de “viagem das políticas públicas”, ressaltando principalmente o protagonismo da cooperação Sul-sul a partir do início do século XXI. Evidenciando que embora os regimes internacionais possam ser dominados por países maiores, ainda é possível que países menores demonstrem influência, contrabalanceando e barganhando a inserção de suas pautas (Krasner, 2012). A exemplo disso, Milhorange (2020) destaca como o Brasil conseguiu construir uma maior influência dentro da FAO e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) no início do século XX, o que proporcionou com que essas OI's fossem importantes intermediárias no processo de difusão de políticas do PFZ para Moçambique e Angola.

Nesse contexto, Faria (2012) alega que a partir dos anos 2000, países como o Brasil, Venezuela e China, que tradicionalmente eram tidos como “importadores” de políticas públicas, passam a assumir a posição de “exportadores” principalmente em uma conjuntura na qual esses países passaram a considerar a difusão de políticas como uma estratégia de inserção internacional. Essa mudança de caráter no Sul global colocou em voga um elemento da internacionalização de políticas públicas antes estava pouco explorado na literatura sobre transferência e difusão: o papel dos indivíduos no processo de difusão de políticas tidos como *policy entrepreneurs*/empreendedores políticos (Dolowitz, Marsh, 1996; Kingdom, 2014) ou *policy ambassadors*/Embaixadores de políticas (Porto de Oliveira, 2020).

Dolowitz e Marsh (1996) abordam que os empreendedores políticos são importantes nos processos de difusão em virtude de sua preocupação com um tema específico os levar a construir uma rede que contribui para o surgimento de novas ideias e programas na agenda nacional e internacional. Por outro lado, Kingdom (2014) traz uma visão mais apurada do que seriam os empreendedores políticos, ao considerar que estes são indivíduos que investem seus recursos em prol de políticas futuras que os favorecem, fazendo isso motivados por uma série de interesses combinados, seja pela preocupação direta com determinado tema ou pela busca de promover seus valores políticos. Nesse sentido, os empreendedores políticos pressionam para criar visões pessoais dos problemas pelos formuladores de políticas públicas na agenda doméstica e internacional (Kingdom, 2014).

Diferentemente, Porto de Oliveira (2016;2019;2020;2022) traz uma abordagem que acrescenta e se distingue das demais concepções supracitadas - e que foi adotada para orientar esse artigo -, ao definir os embaixadores de políticas como agentes que empurram suas ideias para a agenda governamental, trabalham para persuadir o público a endossar suas propostas e “esperam” o momento mais apropriado - janela de oportunidade - para incluí-las na agenda do dia, sendo pessoas engajadas na promoção de políticas no nível local, nacional e internacional. Para o autor, esses indivíduos podem ser presidentes, ministros, acadêmicos, funcionários de OIs entre outros que possuem um caráter transacional de sua atuação (Porto de Oliveira, 2020).

Nesse ínterim, para compreender as similaridades e distinções teórico-metodológicas entre esses dois conceitos, uma Revisão Sistemática de Literatura (RSL)<sup>2</sup> foi fundamental para mapear o estado da arte nesse campo de estudos e trazer uma dimensão panorâmica sobre o papel dos *policy ambassadors* no processo de internacionalização de políticas a partir de protocolos específicos para explorar as bases de dados bibliográficas consultadas (Alves et al, 2022). A partir disso, se observou que o conceito de empreendedores políticos vem sendo mais empregado em virtude de possuir um maior contingente de publicações, dentre as quais se destacam as publicações de Mintrom (1997;1998) por serem as que foram mais amplamente citadas.

Nesse contexto, Mintrom (1997) traz uma concepção similar a de Kingdom (2014) ao compreender que os empreendedores políticos buscam iniciar mudanças na agenda governamental, buscando inserir suas ideias de políticas e desempenhando um papel fundamental na identificação de problemas de políticas de maneira a atrair a atenção dos tomadores de decisão e indicar respostas políticas apropriadas. Além disso, os empreendedores políticos possuem lugar de destaque na difusão de inovações políticas, em virtude de desenvolver e vender suas ideias para os formuladores de políticas públicas, buscando sempre entender o contexto político em que estão atuando para adaptar suas propostas e atender as demandas dos membros das redes de políticas (Mintrom, 1998).

Outrossim, as discussões que Mintrom (1997;1998) traz sobre o papel dos empreendedores políticos na difusão de inovações políticas não estão atreladas a uma dinâmica internacional, abordando apenas o lugar de destaque desses agentes na difusão de inovações dentro do sistema federativo dos EUA. Considerando isso, já observamos uma distinção entre o conceito de empreendedor político para o de embaixador de políticas, pois

---

<sup>2</sup> Os procedimentos adotados para a execução da RSL estão dispostos na Tabela 1 localizada no apêndice deste trabalho.

como defende Porto de Oliveira (2020), a concepção de “empreendedores políticos” traz uma abordagem insuficiente para analisar agentes que operam na transnacionalização de políticas públicas, principalmente por conta do emprego desse conceito se restringir a publicações que discutem apenas um contexto nacional.

Com isso, por meio da RSL, foi observado que as publicações que abordam os embaixadores de políticas públicas se concentram em um único autor (Porto de Oliveira, 2016;2019;2020), fora esses, apenas o artigo de Tang (2023) faz uso do conceito para analisar como os *policy ambassadors* intermediaram a internacionalização das Zonas Econômicas Mistas, política originalmente chinesa, para o Vietnã e para a Etiópia. Inicialmente, esse conceito foi desenhado para entender o processo de difusão internacional do Orçamento Participativo (OP) (Porto de Oliveira, 2016). O autor destaca que um mecanismo fundamental para a difusão internacional do OP foi a circulação internacional de indivíduos, pois a partir dele que os embaixadores de políticas promoveram o OP em OI's e conseqüentemente a sua internacionalização para países da Europa, América Latina e África (Porto de Oliveira, 2016).

Posteriormente, Porto de Oliveira (2019;2020;2022) amplia a instrumentalização do conceito de embaixadores de políticas para discutir a difusão internacional das políticas sociais brasileiras a partir dos anos 2000. Nesse contexto, Porto de Oliveira (2019;2020;2022) destaca como Lula e José Graziano da Silva - uma das principais lideranças envolvidas na construção e implementação PFZ (Porto de Oliveira, 2020) - foram fundamentais para a internacionalização das políticas sociais em uma nova conjuntura de um Brasil “exportador” de políticas, contexto no qual a transnacionalização dos instrumentos do PFZ possuem um lugar de destaque.

Com isso, diferentemente do que estipula Tang (2023), Porto de Oliveira (2016;2019;2020;2022) considera em suas discussões sobre o papel dos embaixadores de políticas de forma mais ampla, observando que esses agentes não estão envolvidos apenas como intermediários no processo de internacionalização de políticas, mas sim engajados na tradução dessas políticas para se adequarem às realidades culturais e institucionais dos locais para onde determinada política está sendo transferida.

A tradução, como argumenta Milhorange (2020), é um mecanismo político que orienta as interações dos atores envolvidos no enquadramento e na difusão de práticas políticas, muito observado na internacionalização das políticas alimentares do PFZ. Essa ideia vem sendo utilizada nos estudos sobre difusão em virtude dela destacar a reformulação de um problema político e os conflitos e negociações entre os atores inerentes a esse processo, evidenciando assim a aprendizagem necessária para que uma política viaje de um país ao

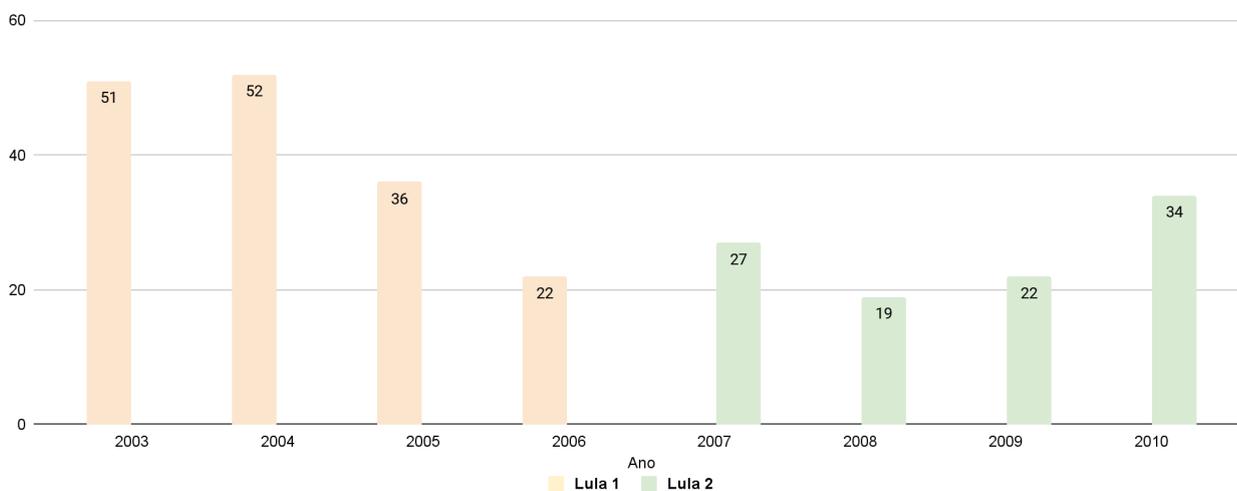
outro de forma efetiva a depender dos recursos político mobilizados pelos atores envolvidos na difusão de um política pública (Milhorange, 2020).

#### 4. O COMBATE À FOME NOS DISCURSOS DE LULA

Utilizando o *Atlas.ti*, o termo escolhido para a codificação do *corpus* textual foi “Combate à Fome - Institucional (Fome com letra maiúscula)”. A partir do relatório de citações gerado pelo programa, que dispôs em formato de *Excel* as sentenças de todos os discursos em que o termo foi observado, foram identificados e selecionados os discursos presidenciais a serem analisados individualmente. Ao total, foram 263 discursos identificados pelo *software* e embora a maioria tenham sido proferidos de forma variável ao longo de seus dois mandatos, os dois primeiros anos do governo Lula concentram um maior contingente de discursos como pode ser observado por meio do gráfico I.

A partir disso, foram categorizados os discursos que remetem a Fome enquanto um problema social e político e em seguida, após a análise individual dos discursos destacados, identificou-se quais se remetiam a esforços internacionais de combate à Fome para serem analisados os que faziam menção não só a necessidade de um esforço global na luta contra a Fome, mas que também traziam de forma conjunta resultados positivos do PFZ como uma política que estava gerando bons resultados e por isso poderia ser usada como modelo pelos países em desenvolvimento.

Gráfico I: Número de Discursos por Ano (2003-2010)



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Biblioteca da Presidência da República (2022)

Com o início da etapa de exploração dos materiais de fato, foi possível a identificação de algumas sentenças em que apenas são mencionados ministérios ou chefes de pastas ministeriais, - sobretudo no período de vigência do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome<sup>3</sup>. Em virtude disso, foi percebido a partir da análise aplicada às sentenças destacadas pelo relatório de citações do *Atlas.ti* e também a partir da leitura integral dos discursos que, exceto os discursos em que havia a presença de pelo menos mais de uma menção ao combate à Fome, as alusões aos Ministérios e/ou chefes dessas pastas ministeriais eram apenas menções pontuais e isoladas, para cumprimentar ou então para agradecer a presença do ministro/ou ministra, não possuindo conexão com a abordagem da Fome enquanto um problema social e político no Brasil ou no mundo.

Além desses discursos não tratarem do recorte temático que a pesquisa visa elucidar, foi identificado que todos esses discursos eram direcionados a arena nacional, o que também comprometeria a análise, visto que o atual recorte de pesquisa busca elucidar sobre o processo de internacionalização do PFZ considerando apenas os discursos direcionados a arena internacional que tratam sobre o combate à Fome. Diante disso, esses discursos com apenas uma menção a pastas ministeriais foram excluídos da análise.

Por outro lado, do contingente total de discursos identificados, 43 eram direcionados às discussões sobre Combate a Fome na arena internacional<sup>4</sup> e considerando uma análise panorâmica desses 43 discursos categorizados, torna-se perceptível que Lula sempre buscava ressaltar que a erradicação da Fome e da pobreza era a principal missão de seu governo (Brasil, 2003a) mas que essa não era uma mazela sentida apenas no Brasil e por isso, líderes do mundo todo deveriam somar esforços em prol da construção de uma frente global para combater a Fome e a pobreza. A exemplo disso, na ocasião em que Lula fez uma doação para o Fundo Mundial de Combate à Fome e à Miséria na sede da ONU, o presidente destacou;

Acho que esse dinheiro será bem empregado, porque o problema da fome não é apenas do Brasil. É sabido que há piores situações que a do Brasil. Quero entregar ao

---

<sup>3</sup> Esses casos podem ser ilustrados por esse discurso:

BRASIL. Presidente (Luiz Inácio Lula da Silva, 2003-2010). **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no ato público “Colheita de Grãos”, na Escola do Assentamento Itamarati**. Ponta Porã - MS, 28 mar de 2013. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-manda-to/2003/28-03-2003-discurso-do-presidente-da-rep-luiz-inacio-lula-da-silva-no-ato-publico-colheita-de-graos.pdf> Acesso em: 22 ago. 2023..

<sup>4</sup> Esses 43 discursos encontram-se tabelados de forma numerada, constando título, local e data em que o discurso foi proferido na tabela 2, presente no apêndice deste trabalho.

secretário-geral da ONU, Kofi Annan, este cheque, como a primeira contribuição, e espero que outros chefes de Estado possam, a partir deste momento, começar a discutir a contribuição para o Fundo, para que possamos resolver este que é, na minha opinião, o maior problema da Humanidade.(Brasil, 2003c, p.1)

Além disso, em boa parte dessas ocasiões, Lula buscava relacionar não só a necessidade de se criar uma coalizão global engajada no combate a Fome mas também, de forma complementar, ressaltava que o mundo havia desenvolvido práticas produtivas que não condiziam com a indiferença dos países frente a massa pobre e faminta existente no mundo daquele período. Para Lula,

é necessário que a comunidade internacional se comprometa em erradicar a fome e a pobreza. Não é possível permanecer indiferente e impassível diante do espetáculo de populações famintas perambulando por um mundo rico em recursos. (Brasil, 2004b, p.2)

Isso chama a atenção para um ponto de destaque observado no geral, que são as ocasiões e espaços nos quais Lula busca trazer essa sensibilização internacional quanto a problemática da Fome. Nesse conjunto, há um destaque especial para os discursos proferidos em conferências, encontros e assembleias organizadas no âmbito de grandes Organizações Internacionais (OI). Nessas ocasiões, Lula buscava trazer uma ênfase de que o combate à miséria e a Fome deveria partir não de ações particulares mas sim de um esforço coletivo visto que a Fome é um problema político enraizado em todas as sociedades e que se origina da distribuição desigual de alimentos e recursos financeiros pelo mundo, como pode ser observado nos trechos retirados de discursos citados acima. .

Além desses momentos, o presidente está falando em reuniões com chefes de estados como cúpulas, conferências internacionais, em encontros bilaterais, principalmente com chefes de Estado e de governo de países do Sul global, ou então em cerimônias para entrega de prêmios internacionais concedidos ao presidente do Brasil, dentre outras circunstâncias. Para ilustrar isso, resalta-se o encontro com o Presidente do Equador quando este veio em missão oficial ao Brasil, no qual Lula destaca o interesse do chefe de Estado equatoriano em replicar a estratégia do PFZ no equador (Brasil, 2003b) e também a cerimônia do 60º aniversário da FAO em 2005, no qual o presidente brasileiro destaca:

O combate à fome e à pobreza está hoje no centro da agenda internacional. E isso só tem sido possível porque muitos de nós, governos e organizações da sociedade civil estamos engajados nessa luta, fazendo com que passe a ser uma questão política e não apenas uma estatística. (Brasil, 2005, p.3)

Outrossim, o presidente brasileiro defendia em especial que os países ricos possuíssem uma participação fundamental nessa ação coletiva pois caberia a eles dar suporte, para os países em desenvolvimento, já que para Lula:

As nações mais ricas também têm que fazer a parte delas. Foi por isso que fiz questão de levar a Davos a causa do combate à fome, para incluí-la na agenda dos países e dos empresários mais ricos do mundo (Brasil, 2003c, p3)

Contudo, o grande ponto de destaque que queremos ressaltar neste artigo é a forma com que o então presidente articulava em seus discursos um apelo em prol de uma coalizão global contra a Fome junto a menção das principais políticas públicas que integravam o PFZ e seus resultados concretos. Visto que dentro desse conjunto de 43 discursos, em 19 deles Lula buscava debater não só a necessidade da erradicação da Fome e da pobreza mas também promover os resultados positivos do PFZ. Um discurso que ilustra bem essa correlação de argumentos foi o proferido por Lula em ocasião da abertura da Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar, no qual ele destaca que:

A experiência brasileira e de outros países mostra que o enfrentamento do problema da fome exige, antes de mais nada, vontade e determinação política. Foram iniciativas políticas que permitiram ao Brasil retirar 20 milhões e 400 mil pessoas da pobreza e reduzir em 62% a desnutrição infantil, quebrando o ciclo perverso que perpetua a miséria e a desesperança. Alcançamos esses resultados criando uma forte rede de proteção social articulada com políticas de estímulo à agricultura familiar. Programas como o Bolsa Família, principal instrumento do Fome Zero, que atendem mais de 50 milhões de brasileiros, garantem que os alimentos cheguem, efetivamente, à mesa dos que mais precisam. (Brasil, 2009, p2)

Ademais, um outro discurso que exemplifica essa correlação de argumentos é o que foi proferido em ocasião da participação do presidente no *Global Compact Leaders Summit*, ocorrido no ano de 2004 em Nova York, no qual ele enfatiza que:

A fome é consequência da pobreza mas, também, sua causa. O mundo produz alimento suficiente para satisfazer as necessidades de cada homem, de cada mulher e de cada criança. O problema está na desigualdade crescente entre os ricos e os pobres. (...) No Brasil, estamos encarando de frente a questão do combate à fome e da pobreza. O programa Fome Zero foi criado nos primeiros dias do meu governo para distribuir alimentos mas, sobretudo, para atacar a fome em seus aspectos estruturais. (Brasil, 2004a, p. 2)

Desse modo, percebe-se que Lula se valia de sua posição ímpar enquanto chefe de Estado não só para levantar a pauta do problema da Fome na agenda internacional, mas também para abordar políticas concretas que o Brasil estava tomando contra esse problema global de modo complementar, como se mostrasse um problema que já possui um caminho para solução. No geral, no corpo desses 19 discursos, Lula buscou construir argumentações similares aos dois trechos supracitados, alegando que o mundo tinha no Brasil um lugar onde se encontravam experiências exitosas no campo das políticas de combate à Fome,

#### **4.1 . Lula e a difusão internacional do Programa Fome Zero**

Quando se busca investigar um fenômeno cheio de variáveis complexas como os inerentes a internacionalização de uma política, muitas vezes se faz a pergunta: “como pesquisar a difusão internacional de uma política pública?” (Porto de Oliveira, 2016 p. 222). No caso aqui em questão, queremos apontar que os discursos de agentes relevantes no processo decisório das políticas públicas - desde sua implementação a sua posterior internacionalização - pode ser um caminho relevante para responder essa pergunta, principalmente pensando em considerar o papel que os embaixadores de políticas possuem nesses processos, visto que o discurso, como representação e articulação de ideias, pode ser um fator explicativo para entender porque certas ideias tem sucesso e outras falham, a partir de como, para quem e onde esse discurso se projeta (Schmidt, 2008).

Além disso, uma mudança no discurso em muitas ocasiões traz um primeiro indicativo de uma mudança na força e na legitimidade que normas internacionais possuem para entrar - ou não - no âmbito doméstico dos países (Cortell, Davis, 2000), fazendo com que os discursos possuam um papel importante para a compreensão de processos políticos e institucionais (Schmidt, 2008), o que pode se mostrar como um elemento relevante para a compreensão dos processos que envolvem esse fenômeno de viagem das políticas públicas.

Com isso, as discussões que caracterizam Lula como um embaixador de políticas (Porto de Oliveira, 2020) podem ser ampliadas por meio de uma análise de conteúdo aplicada aos discursos oficiais da presidência entre 2003-2010. Considerando também que o debate

teórico-conceitual em torno dos *policy ambassadors* possui um caráter quase que exclusivamente qualitativista, visto que os trabalhos que trazem essa discussão são baseados em entrevistas semi-estruturadas (Porto de Oliveira, 2016;2019;2020;2022; Tang, 2023).

Desse modo, em alguns de seus discursos discursos, Lula enfatiza que a leitura da Fome como um problema de âmbito alimentar nutricional e político - conforme interpretava o PFZ a partir da assimilação do conceito de SAN (Zimmerman, 2011; Silva, 2014) foi um ponto crucial para um bom direcionamento das ações governamentais brasileiras que poderia ser assimilado também em outros países. pois como Lula destaca:

O programa Fome Zero foi criado nos primeiros dias do meu governo para distribuir alimentos mas, sobretudo, para atacar a fome em seus aspectos estruturais, favorecendo o acesso à saúde, à escola e ao saneamento básico (Brasil, 2004b p. 2)

Além disso, esses discursos se inserem em uma conjuntura na qual o governo Lula concretizou uma reorientação da inserção brasileira a nível internacional, em que o governo se engajou na difusão regional de políticas próprias, principalmente por intermédio de projetos de cooperação Sul-Sul (Faria, 2012). Nesse contexto, durante a primeira década do século XXI o governo brasileiro se concentrou na disseminação de políticas sociais, onde a transferência de suas políticas públicas e modelos de desenvolvimento para seus parceiros do Sul foi articulada discursivamente como representando o potencial normativo do Brasil para contribuir para soluções políticas e institucionais e reconstruir normas e padrões que afetam a distribuição de poder e riqueza internacional, buscando assim a reformulação das estruturas de governança global (Menezes, Vieira, 2022).

Nesse sentido, no caso da internacionalização dos instrumentos do PFZ, podemos considerar que a difusão de políticas sociais de combate a Fome se deram não só âmbito diplomático, - por meio da diplomacia presidencial efetuada por Lula enquanto chefe de Estado - mas também por meio da paradiplomacia (Porto de Oliveira, 2020).

Um impacto proveniente desse esforço político do então presidente foi a consolidação da Ação Internacional de Combate à Fome lançada pela Assembleia Geral das ONU em 2004, na qual junto a outros chefes de Estado Lula conseguiu construir mecanismos financeiros para a democratização do acesso à alimentação (Silva, 2007) e por isso foi um tema recorrentemente resgatado em seus discursos. Para ilustrar isso, Lula durante sua visita a sede regional da FAO na América Latina em 2007 destacou:

A fome, a pobreza e a exclusão são problemas essencialmente políticos e não apenas sociais ou estatísticos. Tenho procurado mobilizar a comunidade internacional para ampliar significativamente os recursos disponíveis para combater esses flagelos, oferecendo oportunidades de desenvolvimento aos países mais pobres. Convencido disso, tomei a iniciativa de propor, em 2004, nas Nações Unidas, a Ação Internacional contra a Fome e a Pobreza. (Brasil, 2007 p. 3)

Ademais, em 2005 sob liderança de Lula, foi lançado no escritório da FAO em Roma a “Iniciativa para a América Latina e Caribe sem Fome”, com o objetivo de erradicar a Fome na região latino-americana e caribenha até 2025 por meio do intercâmbio de políticas públicas voltadas a SAN, proporcionando o lançamento de estratégia nacionais espelhadas no PFZ (Fraundorfer, 2013; Sabourin, 2017). Nessa conjuntura, cabe destacar a ação que promoveu a tradução de políticas públicas como o PAA e o PNAE junto a estratégias de compras públicas direcionadas à Agricultura familiar para El Salvador, Honduras, Paraguai e Nicarágua (Sabourin, 2017).

Nessa conjuntura, se OI’s como a FAO a CPLP e outras foram fundamentais para a globalização das práticas políticas de combate à Fome, essa questão não teria lugar de destaque dentro da agenda desses organismos sem o envolvimento dos embaixadores de políticas como Lula e Graziano (Porto de Oliveira, 2022).

Posteriormente, o PFZ continuou divulgado por organismos internacionais como uma prática exitosa a ser emulada pelos países em desenvolvimento (Faria, 2012) e sua difusão ocorreu por meio de diversos canais incluindo estratégias diplomáticas tradicionais como visitas a países parceiros e consolidação de acordos de cooperação triangular junto a organismos internacionais e países África e Ásia (Porto de Oliveira, 2020). Essa internacionalização pode ser inclusive verificada por meio da análise dos discursos do período. A exemplo disso, em uma visita feita a Zâmbia, Lula comentou como

O desafio de combater a exclusão social e a pobreza é tema central de nosso diálogo [entre Brasil e Zâmbia] . O acordo sobre segurança alimentar que estabelecemos permitirá difundir tecnologias e multiplicar experiências exitosas. Inspirado no Fome Zero brasileiro, o Programa Mundial de Alimentos quer fazer da Zâmbia exemplo de como assegurar bem-estar e dignidade para todos. (Brasil, 2010 p. 2)

Desse modo, a análise de conteúdo aplicada a esses discursos presidenciais proferidos entre 2003 e 2010 se mostra como um modelo de análise que, em comunhão com a produção acadêmica sobre o tema, nos traz resultados que permitem verificar a grande importância que o então presidente Lula possuiu no processo de internacionalização do PFZ. Assim,

considerando os atores envolvidos na transferência de políticas, é crucial destacar que o processo de transferência pode ser mais bem compreendido quando se analisam os diversos papéis que atores como Lula desempenham ao longo do processo, bem como os vínculos que estes estabelecem com organizações nacionais e internacionais (Porto de Oliveira, 2022).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho aplicou a metodologia de análise de conteúdo há um grande contingente de discursos oficiais da presidência e de forma complementar, trouxe um panorama geral sobre a Fome e as políticas públicas que visavam combatê-la no país para entender a forma com que o combate a Fome foi institucionalizado no Brasil. Além disso, a sistematização de uma parcela da literatura sobre a internacionalização de políticas e aborda o papel dos embaixadores de políticas nesse processo trouxe fundamentos teóricos para complementar o estudo de caso já feito por Porto de Oliveira (2020; 2022) que caracteriza Lula como um *policy ambassador*.

Deste modo, fica claro que a partir da forma com que Lula articulou em seus discursos a ideia de que os países deveriam se sensibilizar e construir uma agenda internacional de combate a Fome, junto a promoção de resultados positivos do PFZ, foi um fator determinante para a internacionalização de políticas brasileiras de assistência alimentar e nutricional. Dessa forma, retomando a pergunta-problema inicial desse artigo “Como Lula buscou pautar a agenda internacional com o combate à Fome”, verificamos que o então presidente pautou a agenda internacional com o combate à Fome ao promover a difusão internacional de políticas públicas sociais voltadas ao tema (Faria, 2012; Porto de Oliveira, 2022).

Nesse sentido, embora coadunamos com os estudos que descrevem Lula como um embaixador político e figura relevante nesse processo, ressalta-se que a multiplicidade de atores envolvidos nos processos de difusão e seus diferentes impactos nem sempre estão circunscritos pela sua intencionalidade, visto que a difusão de políticas envolve um processo de aprendizagem e não somente a compra e venda de soluções (Faria, 2012). Além disso, a difusão internacional dos instrumentos do Fome Zero também foi impulsionada por fatores conjunturais como o contexto político econômico brasileiro (Menezes, Vieira, 2022) e a crise alimentar que sucedeu a crise financeira de 2008 (Milhorange, 2022) ou até a atuação fundamental de outros *policy ambassadors* como José Graziano da Silva (Porto de Oliveira, 2020)

Assim, o presente trabalho não possui o intuito de anular outras variáveis importantes no processo de internacionalização do PFZ, mas sim destacar que Lula, no papel de chefe de Estado e presidente da República, possuiu um papel que não pode ser desconsiderado na difusão internacional das políticas públicas de SAN do PFZ, como ressaltam Porto de Oliveira (2019; 2020; 2022) e Milhorange (2020).

## REFERÊNCIAS

ALVES, Elia Cia *et al.* Como fazer uma revisão sistemática da literatura? Um guia prático de governança marinha. In: FERNANDES, I. F. **Desafios metodológicos das Políticas Públicas baseadas em evidências**. Boa Vista: Editora IOLE, 2022. p.121-158

ARRUDA, Bertoldo Kruse Grande de; ARRUDA, Ilma Kruse Grande de. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Revista brasileira de saúde materno infantil**, v. 7, 2007. p. 319-326,

BARDIN. Lawrence. Análise de conteúdo. Lisboa, **Editora Edições**, 70, 2009.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 15, 2000. p. 123-142

BELIK, Walter; GRAZIANO DA SILVA, José F. da; TAKAGI, Maya. Políticas de Combate à Fome no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 15, n. 4, 2001. p. 119-129  
Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/nWXBS3LYccnQHjCbTgq6HHB/?format=html>  
Acesso em: 01 out. de 2023.

BRASIL. Presidente (Luiz Inácio Lula da Silva; 2003-2010). **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento institucional do programa Fome Zero e instalação do Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar**. Brasília - Brasil, 30 jan. de 2003a. Disponível em:  
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/27-05-2003-decl-a-impr-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-visita-de-trab-ao-brasil.pdf> Acesso em: 05 out. de 2023.

BRASIL. Presidente (Luiz Inácio Lula da Silva; 2003-2010). **Declaração à imprensa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante visita de trabalho ao Brasil do Presidente do Equador, Lucio Gutiérrez**. Brasília, 27 maio. de 2003b. Disponível em:  
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/30-01-2003-disc-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerim-de-lancamento-inst-do-programa-fome-zero.pdf> Acesso em: 05 out. de 2023.

BRASIL. Presidente (Luiz Inácio Lula da Silva; 2003-2010). **Palavras do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao fazer a doação para o Fundo Mundial de**

**Combate à Fome e à Miséria.** Nova York-Estados Unidos, 29 set. de 2003c. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/25-09-2003-palavra-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-ao-fazer-a-do-acao-para-o-fundo-mundial-de-combate-a-fome.pdf> Acesso em: 05 out. de 2023.

BRASIL. Presidente (Luiz Inácio Lula da Silva; 2003-2010). **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do “Global Compact Leaders Summit”.** Nova York-Estados Unidos, 24 jun. de 2004a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/24-06-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-do-201cglobal-compact-leaders-summit201d/view> Acesso em: 05 out. de 2023.

BRASIL. Presidente (Luiz Inácio Lula da Silva; 2003-2010). **Discurso por ocasião do jantar de gala oferecido pelo presidente Omar Bongo,** Libreville-Gabão. 27 jul. de 2004b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/27-07-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-do-jantar-de-gala-oferecido-pelo-presidente-omar-bongo> Acesso em: 22 ago. de 2023.

BRASIL. Presidente (Luiz Inácio Lula da Silva; 2003-2010). **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de celebração do 60º aniversário da FAO,** Roma-Itália. 17 out. de 2005. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/17-10-2005-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-celebracao-do-60o-aniversario-da-fao> Acesso em: 05 out. de 2023.

BRASIL. Presidente (Luiz Inácio Lula da Silva; 2003-2010). **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do Colóquio “Democracia e Desenvolvimento na África”.** Burkina Faso. 15 out. de 2007. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/15-10-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-do-coloquio-201cdemocracia-e-desenvolvimento-na-africa201d-em-burkina-faso/view> Acesso em: 22 ago. de 2023.

BRASIL. Presidente (Luiz Inácio Lula da Silva; 2003-2010). **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de abertura da Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar.** Roma-Itália. 16 nov. de 2009. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/audios/lula-audios-2010/16-11-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-abertura-da-cupula-mundial-sobre-seguranca-alimentar-roma-italia-16min47s-1/view> Acesso em: 22 ago. de 2023.

BRASIL. Presidente (Luiz Inácio Lula da Silva; 2003-2010). **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante jantar oferecido pelo presidente da**

**Zâmbia, Rupiah Bwezani Banda.** Lusaca-Zâmbia, 07 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/audios/2010-audios-lula/07-07-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-jantar-oferecido-pelo-presidente-da-zambia-rupiah-bwezani-banda-lusaca-zambia-19min14s/view> Acesso em: 22 ago. de 2023.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 2006. Seção 1, p. 1. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm). Acesso em: 22 ago. de 2023.

BURSZTYN, Marcel; MILHORANCE, Carolina; SABOURIN, Eric. The politics of the internationalisation of Brazil's 'Zero Hunger' instruments. *Food Security*, v. 11, 2019. p. 447-460

CORTELL, Andrew P.; DAVIS JR, James W. Understanding the domestic impact of international norms: A research agenda. **International Studies Review**, v. 2, n. 1, 2000. p. 65-87,

DE CASTRO, Josué. **Geografia da fome** - dilema brasileiro: pão ou aço. 10a ed, Rio de Janeiro; Edições Antares, 1984.

DELGADO CAMPOS, Victoria Ixshel; CULEBRO MORENO, Jorge E. Política social y transferencia de políticas públicas. Coordinación y aprendizaje en la cruzada nacional contra el hambre en México. **Revista de El Colegio de San Luis**, v. 9, n. 20, 2019. p. 215-239

DOLOWITZ, David P.; MARSH, David. Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, v. 13, n. 1, 2000. p. 5-23

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political studies*, v. 44, n. 2, 1996. p. 343-357

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Políticas Públicas e Relações Internacionais*. 2018.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Política Externa e Difusão de Políticas Públicas no Brasil de Lula da Silva (2003-2010)*. *Contexto Internacional*, v. 44, 2022.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. *Interseções*, v. 14, n. 2, 2012. p. 335-371,

FRAUNDORFER, Markus. Fome Zero para o mundo: a difusão global brasileira do Programa Fome Zero. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 2, n. 4, 2013. p. 97-122

GILARDI, Fabrizio. Who learns from what in policy diffusion processes?. **American journal of political science**, v. 54, n. 3, 2010. p. 650-666,

GILARDI, Fabrizio. Transnational diffusion: Norms, ideas, and policies. **Handbook of international relations**, v. 2, 2012. p. 453-477

GILARDI, Fabrizio. Methods for the analysis of policy interdependence. In: **Comparative policy studies: Conceptual and methodological challenges**. London: Palgrave Macmillan UK, 2014. p. 185-204.

GILARDI, Fabrizio. Four ways we can improve policy diffusion research. **State Politics & Policy Quarterly**, v. 16, n. 1, 2016. p. 8-21

GILARDI, Fabrizio; WASSERFALLEN, Fabio. Policy diffusion: mechanisms and practical implications. In: **Governance Design Network Workshop**. National University of Singapore, Singapore, February. 2017. p. 87.

HIRAI, Wanda Griep; DOS ANJOS, Flávio Sacco. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, v. 6, n. 2, 2007. p. 335-353

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo, Instituto Cidadania/Fundação Djalma Guimarães, 2001.

KINGDON, John. Wrapping Things Up. In: **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Pearson, ed, Harlow-Reino Unido, 2014 p. 196-208

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, 2012. p. 93-110

LEITE, Maria Laís dos Santos; LEITE, Jäder Ferreira. (In) segurança alimentar e agricultura familiar: políticas públicas como estratégia de superação da fome. *Revista Katálysis*, v. 25, 2022. p. 528-538

LIMA, Thiago. Fome e Relações Internacionais: uma agenda oportuna para o Brasil. **Carta Internacional**, v. 9, n. 1, 2014. p. 94-104

MALUF, Renato; MENEZES, Francisco. Caderno segurança alimentar. Conferências do Fórum Social Mundial, 2000.

MENEZES, Henrique; VIEIRA, Marco. Explaining Brazil as a rising state, 2003–2014: the role of policy diffusion as an international regulatory instrument. **Journal of International Relations and Development**, v. 25, n. 1, 2022. p. 107-128

MINTROM, Michael. Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. *American journal of political science*, 1997. p. 738-770

MINTROM, Michael; VERGARI, Sandra. Policy networks and innovation diffusion: The case of state education reforms. *The Journal of Politics*, v. 60, n. 1, 1998. p. 126-148,

MILHORANCE, Carolina. Brazilian cooperation policy with Sub-Saharan Africa on rural sector: transfer and innovation on the diffusion of public policies. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 2, 2013.

MONTEIRO, Carlos Augusto. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. **Estudos avançados**, v. 17, 2003. p. 7-20

NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. **O papel do Consea na construção da política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Seropédica, 2012.

PELIANO, Anna Maria Medeiros. Lições da História: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. **ARANH, AV Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília, DF: MDS, 2010. p. 26-41

PINHEIRO, Anelise. **Análise histórica do processo de formulação da política nacional de segurança alimentar (2003-2006)**. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany Porto de. Global diffusion mechanisms of the Participatory Budgeting program: international induction, social construction, and circulation of individuals. **Opinião Pública**, v. 22, 2016. p. 219-249,

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Policy transfer, diffusion, and circulation: research traditions and the state of the discipline in Brazil. *Novos estudos CEBRAP*, v. 36, 2017. p. 13-32

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; PAL, Leslie A. New frontiers and directions in policy transfer, diffusion and circulation research: agents, spaces, resistance, and translations. **Revista de administração pública**, v. 52, 2018. p. 199-220

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. Brazil exporting social policies: From local innovation to a global model. **Journal of Politics in Latin America**, v. 11, n. 3, 2019. p. 249-271

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. Policy ambassadors: Human agency in the transnationalization of Brazilian social policies. **Policy and Society**, v. 39, n. 1, 2020, p. 53-69,

PORTO DE OLIVEIRA, *et al.* Difusão de políticas e cooperação para o desenvolvimento: elementos norteadores para a implementação de projetos de transferência de políticas públicas por meio da cooperação internacional. **São José do Rio Preto: Balão Editorial**, 2020.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. Social Policy Diplomacy Social policy diplomacy: The Diffusion of Brazilian Instruments in the Fight Against Hunger. In: **Brazil and China in Knowledge and Policy Transfer: Agents, Objects, Time, Structures and Power**. Cham: Springer International Publishing, 2022. p. 217-240.

RIBEIRO JUNIOR, José. A fome como processo e a reprodução social capitalista. **Boletim Paulista de Geografia**, nº 105, 2021. p. 15-39

SABOURIN, Eric. **A disseminação de modelos brasileiros de políticas públicas para a agricultura familiar na América Latina**. Relatório final, Brasília, s.n., 49, 2017

SCHMIDT, Vivien A. Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. **ANNUAL REVIEW OF POLITICAL SCIENCE**-. Palo Alto-, v. 11, 2008.

SHIPAN, Charles; VOLDEN, Craig. The mechanisms of policy diffusion. **American journal of political science**, v. 52, n. 4, 2008. p. 840-857

SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação**. 2014. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3019> Acesso em: 08. maio de 2023.

SIMMONS, Beth A.; DOBBIN, Frank; GARRETT, Geoffrey. Introduction: The international diffusion of liberalism. **International organization**, v. 60, n. 4, 2006. p. 781-810

STONE, Diane; PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; PAL, Leslie A. Transnational policy transfer: the circulation of ideas, power and development models. **Policy and Society**, v. 39,n. 1, 2020. p. 1-18

STRANG, David. Adding social structure to diffusion models: An event history framework. **Sociological Methods & Research**, v. 19, n. 3, 1991. p. 324-353

TAKAGI, Maya. **A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios**. 2006. 208p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1602096>. Acesso em: 29 set. 2023.

TANG, Keyi. The political economy of special economic zones: the cases of Ethiopia and Vietnam. **Review of International Political Economy**, 2022. p. 1-27

WIMMER, Andreas; SCHILLER, Nina Glick. Methodological nationalism, the social sciences, and the study of migration: An essay in historical epistemology 1. **International migration review**, v. 37, n. 3, 2003. p. 576-610

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. A pauta do povo e o povo em pauta: as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil—democracia, participação e decisão política. Tese (Doutorado). **Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 2011.

## APÊNDICE

Tabela 1 - Procedimentos da RSL

| <b>Pergunta de pesquisa</b>                | Qual o panorama dos estudos sobre empreendedores políticos na difusão de políticas?                           |                                |
|--|---|--------------------------------|
| <b>Informações</b>                         | <b>Critérios</b>  | <b>Resultados</b>              |
| Termos buscados em palavras-chave e título | “Policy Entrepreneurs”<br>‘AND’ "Policy Diffusion";<br>“Policy Ambassadors”<br>AND “Policy Diffusion”         | 129 documentos<br>(ScopusS)    |
|  |   | 190 documentos<br>(WoS)        |
|  |   | 9 documentos<br>(CAPES)        |
|  |   | 0 documentos<br>(SciELO)       |
| Plataforma de busca                        | Web of Science, Scopus,<br>Base de Teses e<br>dissertações da CAPES e<br>SciELO                               |                                |
| Parâmetros de seleção                      | Artigos científico que<br>continham o conceito nos<br>resumos e/ou nas<br>palavras-chaves do autor            |                                |
| Exclusão                                   | Artigos duplicados,<br>Revisões, Livros,<br>Capítulos de Livros artigos<br>e fora dos critérios de<br>seleção | 89 documentos                  |
| Data da busca inicial e final              | 01/08/2023 – 30/08/2023   |                                |
| <b>Seleção final</b>                       |   | <b>233 artigos científicos</b> |

Fonte: elaboração própria. a partir de dados da Scopus (2023), Web of Science (2023), Base de Teses e dissertações da Capes (2023) e SciELO (2023)

Tabela 2 - Discursos oficiais da Presidência que tratam do problema da Fome a nível mundial entre 2003 e 2010

| <b>Número</b> | <b>Título do discurso</b>  | <b>Local</b>                            | <b>Data</b> |
|---------------|--|---|-------------|
| 1             | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento institucional do programa Fome Zero e instalação do Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar | Palácio do Planalto - Brasília - Brasil | 20/01/2003  |
| 2             | Declaração à imprensa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante visita de trabalho ao Brasil do Presidente do Equador, Lucio Gutiérrez                                      | Palácio Itamaraty - Brasília - Brasil   | 27/05/2003  |
| 3             | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura do encontro internacional “As Dimensões Éticas do Desenvolvimento”                                      | Minascentro - Belo Horizonte - - Brasil | 03/06/2003  |
| 4             | Palavras do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao fazer a doação para o Fundo Mundial de Combate à Fome e à Miséria   | Sede da ONU - Nova York - EUA           | 25/09/2003  |
| 5             | Palavras do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encontro com estudantes brasileiros Residência de Protocolo do Conselho de Estado “La Mansión                                 | Havana - Cuba                           | 27/09/2003  |
| 6             | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do jantar oferecido pelo Presidente da República da Namíbia, Sam Nujoma  | Windhoek - Namíbia                      | 06/11/2003  |
| 7             | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de entrega do Prêmio da Universidade de Notre Dame  | Palácio Itamaraty - Brasília - Brasil   | 05/01/2004  |
| 8             | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na solenidade de abertura do Encontro “Brasil-Índia – Desenvolvimento Sustentável: Perspectivas e Possibilidades”                | Nova Delhi – Índia                      | 27/01/2004  |

|    |   |   |            |
|----|---|---|------------|
| 9  | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de comemoração de um ano do Programa Fome Zero e da criação do Consea  | Palácio do Planalto - Brasília - Brasil | 03/02/2004 |
| 10 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no jantar oferecido à presidente da Irlanda, Mary McAleese, e senhor Martin McAleese  | Palácio Itamaraty - Brasília - Brasil   | 29/03/2004 |
| 11 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em encontro com o Fórum da Sociedade Civil, na 11ª Unctad   | São Paulo - Brasil                      | 15/06/2004 |
| 12 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do “Global Compact Leaders Summit”  | Nova York - EUA                         | 24/06/2004 |
| 13 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante sessão de trabalho da 5ª Conferência de Chefes de Estado e de Governo, para apresentação do balanço da Presidência brasileira da CPLP, no período de julho 2002 a julho 200 | São Tomé - São Tomé e Príncipe          | 26/07/2004 |
| 14 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do jantar de gala oferecido pelo presidente Omar Bongo  | Libreville-Gabão                        | 27/07/2004 |
| 15 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante almoço oferecido ao Presidente do Paquistão, general Pervez Musharraf   | Palácio Itamaraty - Brasília - Brasil   | 29/11/2004 |
| 16 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no jantar oferecido pelo Presidente da República de Camarões, Paul Biya   | Iaundê - República de Camarões          | 10/04/2005 |
| 17 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no jantar oferecido pelo Presidente de Gana, John Agyekum Kufuor  | Acra - Gana                             | 12/04/2005 |

|    |  |   |            |
|----|--|---|------------|
| 18 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de formatura da Turma de 2002 do Programa de Formação e Aperfeiçoamento do Instituto Rio Branco     | Palácio Itamaraty - Brasília - Brasil   | 01/09/2005 |
| 19 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de encerramento da Conferência Latino-Americana contra a Fome Crônica no Marco das Metas do Milênio | Cidade da Guatemala - Guatemala         | 12/09/2005 |
| 20 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de celebração do 60º aniversário da FAO   | Roma - Itália                           | 17/10/2005 |
| 21 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura do Seminário Internacional Bolsa Família  | Brasília - Brasil                       | 20/10/2005 |
| 22 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura de atos por ocasião da visita de Estado da presidenta do Chile, Michelle Bachelet     | Palácio do Planalto - Brasília - Brasil | 11/04/2006 |
| 23 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da I Cúpula IBAS   | Brasília - Brasil                       | 13/09/2006 |
| 24 | Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do Debate Geral da 61ª Assembléia Geral das Nações Unidas  | Nova York - EUA                         | 19/09/2006 |
| 25 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento da Central Internacional de Compra de Medicamentos                                    | Nova York - EUA                         | 19/09/2006 |
| 26 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de entrega do Prêmio “Estadista do Ano 2006”  | Nova York - EUA                         | 19/09/2006 |

|    |  |                            |            |
|----|--|----------------------------|------------|
| 27 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na XIX Cúpula do Grupo do Rio, lido pelo chanceler Celso Amorim                          | Georgetown - Guiana        | 03/03/2007 |
| 28 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na visita à sede da representação da FAO para a América Latina e o Caribe                | Santiago - Chile           | 26/04/2007 |
| 29 | Declaração à Imprensa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, após cerimônia de assinatura de atos com o governo do Chile                 | Santiago - Chile           | 26/04/2007 |
| 30 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de chegada ao Brasil de Sua Santidade, o Papa Bento XVI                     | São Paulo - Brasil         | 09/05/2007 |
| 31 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de entrega do Prêmio Jawaharlal Nehru                                       | Nova Delhi - Índia         | 04/06/2007 |
| 32 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante banquete oferecido pelo Presidente da Índia, Auul Pakir Jainulabdeen Abdul Kalam | Nova Delhi - Índia         | 04/06/2007 |
| 33 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a Sessão Plenária da Cimeira Empresarial Brasil-União Européia                   | Lisboa - Portugal          | 04/07/2007 |
| 34 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do Debate-Geral da 62ª Assembléia-Geral das Nações Unidas                    | Nova York - EUA            | 25/09/2007 |
| 35 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do Colóquio “Democracia e Desenvolvimento na África”, em Burkina Faso        | Ouagadougou – Burkina Faso | 15/10/2007 |
| 36 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em sessão solene da Assembléia Nacional de   | Luanda - Angola            | 18/10/2007 |

|    |  |                                       |            |
|----|--|---------------------------------------|------------|
|    | Angola   |                                       |            |
| 37 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião de banquete oferecido pelo presidente do Vietnã, Nguyen Minh Triet | Hanói - Vietnã                        | 10/07/2008 |
| 38 | Declaração à imprensa emitida pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita ao Vietnã                         | Hanói - Vietnã                        | 10/07/2008 |
| 39 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do debate geral da 63ª Assembléia Geral das Nações Unidas          | Nova York - EUA                       | 23/09/2008 |
| 40 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de entrega do Prêmio Félix Houphouët-Boigny pela Busca da Paz     | Paris - França                        | 07/07/2009 |
| 41 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de abertura da Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar              | Roma - Itália                         | 16/11/2009 |
| 42 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante jantar oferecido pelo presidente da Zâmbia, Rupiah Bwezani Banda       | Lusaca - Zâmbia                       | 07/07/2010 |
| 43 | Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita do presidente da Zâmbia, Rupiah Banda, ao Brasil         | Palácio Itamaraty - Brasília - Brasil | 18/11/2010 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Biblioteca da Presidência da República (2022)